

**Kurzstudie**  
**„Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen  
Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“**

erstellt von

Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M.

Wien, Juni 2021

## Inhaltüberblick

1. Auftrag.....	3
2. Bestehende Grundrechte und Staatszielbestimmungen zum Umweltschutz.....	5
2.2. BVG Nachhaltigkeit.....	7
2.3. Art 37 GRC .....	9
2.4. Räumt die bestehende Rechtslage ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Klimaschutz ein? .....	10
3. Ausgewählte Gerichtsentscheidungen zu staatlichen Treibhausgasreduktionspflichten.....	12
3.1. Urteil des Hoge Raad im Fall <i>Urgenda</i> gegen die Niederlande .....	12
3.2. Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zur Klage gegen die deutsche Bundesregierung.....	12
3.3. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum deutschen Klimaschutzgesetz.....	14
3.4. Andere Verfahren.....	15
4. Strukturelle Überlegungen zu einem Grundrecht auf Klimaschutz .....	17
5. Teleologische Überlegungen zu einem Grundrecht auf Klimaschutz .....	20
5.1. Materiell-rechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz .....	20
5.2 Grundrechtsverpflichtete.....	23
5.3. Prozessuale Durchsetzung des Grundrechts.....	24
6. Formulierungsvorschläge für ein Grundrecht auf Klimaschutz.....	27
6.1. Grundrecht auf Klimaschutz.....	27
6.2. Recht auf wirksamen Rechtsschutz im Klimaschutz.....	28
7. Platzierung eines Grundrechts auf Klimaschutz.....	29
8. Zusammenfassung.....	30
Literaturverzeichnis.....	31

## 1. Auftrag

Mit der Entscheidung des Bundesministers für Inneres vom 24. März 2020 wurde gem § 6 Abs 1 VolksbegehrenG 2018 dem am 4. März 2020 vorgelegten Antrag auf Einleitung des Verfahrens für ein Volksbegehren mit der Kurzbezeichnung „Klimavolksbegehren“ stattgegeben.<sup>1</sup>

Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

*„Wir spüren die Auswirkungen der Klimakrise schon jetzt! Unsere Gletscher verschwinden, unsere Äcker und Wälder vertrocknen, die Hitze belastet uns alle. Wir müssen Österreich vor drohenden Milliardenkosten, Artensterben und Gesundheitsgefahren bewahren. Unsere Kinder verdienen eine lebenswerte Heimat. Darum fordern wir (verfassungs-)gesetzliche Änderungen, die Klimaschutz auf allen Ebenen ermöglichen und leistbar machen.“*

Gem § 6 Abs 2 des VolksbegehrenG 2018 wurde für dieses Volksbegehren die Zeitspanne 22. Juni 2020 bis 29. Juni 2020 als Eintragungszeitraum festgesetzt.

Am 29. Juli 2020 stellte die Bundeswahlbehörde gem § 14 des VolksbegehrenG 2018 das Ergebnis der Eintragungen für das Volksbegehren „Klimavolksbegehren“ fest. Das Volksbegehren wurde österreichweit mit 380.590 gültigen Eintragungen (inkl. Unterstützungserklärungen) unterstützt.<sup>2</sup>

Der Nationalrat nahm in seiner Sitzung vom 26. März 2021 eine EntschlieÙung<sup>3</sup> betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimavolksbegehren (mit Stimmen der Abgeordneten von ÖVP, Grünen und NEOS) an. Diese EntschlieÙung enthielt unter anderem folgenden Punkt:

- *„Vorlage einer Studie bis Ende Juni 2021, in der die Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz aufgezeigt werden. Dabei soll unter anderem die Frage geprüft werden, wie ein subjektives Recht auf Klimaschutz für alle Bürgerinnen und Bürger eingeräumt werden kann“.*

Infolgedessen wurde ich vom Bund, vertreten durch die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (kurz BMK), mit der Erstellung einer Studie „Grundrecht auf Klimaschutz“ beauftragt. Die Studie soll dem Auftrag nach einen Umfang von max. 15 bis 20 Seiten umfassen. Der konkrete Auftrag der BMK an mich lautet wie folgt:

*„Der Auftrag umfasst die Erstellung einer Kurzstudie (Rechtsgutachten) zum Thema ‚Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz‘. Gemäß der Vorgabe aus der EntschlieÙung des Nationalrats vom 26.3.2021 (160/E XXVII. GP) soll dabei ‚unter anderem die Frage geprüft werden, wie ein subjektives Recht auf Klimaschutz für alle Bürgerinnen und Bürger eingeräumt*

<sup>1</sup> [https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren\\_der\\_XX\\_Gesetzgebungsperiode/klimavolksbegehren/files/Verlautbarung.pdf](https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/klimavolksbegehren/files/Verlautbarung.pdf).

<sup>2</sup> [https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren\\_der\\_XX\\_Gesetzgebungsperiode/Klimavolksbegehren/files/Verlautbarung\\_Klima.pdf](https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Klimavolksbegehren/files/Verlautbarung_Klima.pdf).

<sup>3</sup> 159/E XXVII. GP vom 26.5.2021, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E\\_00159/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E_00159/index.shtml).

*werden kann'. Die Studie sollte jedenfalls konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten (Formulierung und Platzierung) eines Grundrechts auf Klimaschutz beinhalten. Als Termin für die Vorlage eines ersten Entwurfs der Studie wäre der 4. Juni 2021, für die Fertigstellung der 18. Juni 2021 anzusetzen."*

Dazu wurde die vorliegende Kurzstudie verfasst.

## 2. Bestehende Grundrechte und Staatszielbestimmungen zum Umweltschutz

In einem ersten Schritt ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit aus derzeit schon geltenden Grundrechten und Staatszielbestimmungen ein individuell-rechtlicher Anspruch auf Klimaschutz abgeleitet werden kann.

### 2.1. Grundrechtliche Gewährleistungspflichten aufgrund der EMRK

Ebenso wie das B-VG und das StGG 1867 enthält auch die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) kein explizites Recht auf Natur- oder Umweltschutz.<sup>4</sup> Die Konvention ist vielmehr als ein Vertrag zum Schutz des Menschen und seiner Persönlichkeit und insofern anthropozentrisch konzipiert.<sup>5</sup> In diesem Sinne hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wiederholt ausgesprochen, dass keine Bestimmung der Konvention speziell darauf ausgerichtet sei, einen einklagbaren Anspruch auf Schutz der Umwelt zu gewähren.<sup>6</sup> Dessen ungeachtet hat sich eine eigene Judikaturlinie zur Frage der Vereinbarkeit von Umweltbeeinträchtigungen mit den durch die Konvention geschützten Rechten entwickelt.<sup>7</sup>

Von den Konventionsrechten räumt Art 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs) den praktisch wirksamsten rechtlichen Schutz gegen Umweltimmissionen ein. Nach der Rechtsprechung können schwere Umweltverschmutzungen das Wohlbefinden Einzelner beeinträchtigen und Betroffene vom ungestörten Genuss ihrer Wohnung in einer Art 8 EMRK verletzenden Weise abhalten. Verabsäumt es ein Staat, ausreichende Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigenden Umweltbeeinträchtigungen zu ergreifen, so ist dies als Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens sowie der Wohnung iSd Art 8 EMRK zu qualifizieren.<sup>8</sup> Auch ein Recht, über potenzielle Umweltgefahren informiert zu werden, wurde vom EGMR aus Art 8 EMRK mittlerweile abgeleitet.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Gutknecht, Das Prinzip Umweltschutz im österreichischen Verfassungsrecht, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg), Grund- und Menschenrechte II (1992) 113, 140; Kley-Struller, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EUGRZ 1995, 507 (509).

<sup>5</sup> Rest, Europäischer Menschenrechtsschutz als Katalysator für ein verbessertes Umweltrecht, NuR 1997, 209 (211).

<sup>6</sup> EGMR 22.5.2003, *Kyrtatos g Griechenland*, aspl.no. 41.666/98; vgl auch die ZulässigkeitsE EGMR X.Y. g *Deutschland*, appl.no. 7407/76, DR 5, 161; EGMR 21.2.1990, *Powell u Rayner*, appl. no. 9310/81, DR 47, 13.

<sup>7</sup> Vgl *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention<sup>7</sup> (2021) § 22 Rz 30; *Meyer-Ladewig*, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (2003) Art 8 Rz 17.

<sup>8</sup> Exemplarisch EGMR 21.2.1990, *Powell u Rayner*, appl. no. 9310/81; EGMR 9.12.1994, *Lopez Ostra*, appl. no. 16.798/90; EGMR 19.2.1998, *Guerra*, appl. no. 14.967/89; EGMR 8.7.2003, *Hutton ua*, appl. no. 36.022/97; EGMR 10.11.2004, *Taskin*, appl. no. 46.117/99; EGMR 9.6.2005, *Fadeyeva*, appl. No. 55.723/00; EGMR 17.1.2006, *Luginbühl*, appl. no. 42.756/02; EGMR 2.11.2006, *Giacomelli*, app. no. 59.909/00; EGMR 21.7.2011, *Grimkovskaya gegen Ukraine*, appl. no. 38.182/03; EGMR 3.7.2012, *Martinez Martinez und Pino Manzano*, appl. no. 61.654/08; EGMR 26.2.2008, *Fägerskiöld*, appl. no. 37.664/04. Dazu *San José*, Environmental protection and the European Convention on Human Rights (2005) 16 ff; *Meyer-Ladewig*, Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2007, 25 (27 ff); *Kley-Struller*, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1995, 507 (513); *Ennöckl/Painz*, Gewährt die EMRK ein Recht auf Umweltschutz? *juridikum* 2004, 163.

<sup>9</sup> EGMR 19.2.1998, *Guerra*, appl. no. 14.967/89; EGMR 27.5.2002, *Öneryildiz*, appl. no. 48.939/99.

Unter den Entscheidungen des EGMR zu umweltrechtlichen Fällen ragen einige sog leading cases heraus.<sup>10</sup> Im Fall *Lopez Ostra*<sup>11</sup> hat der EGMR einen Verstoß gegen Art 8 EMRK darin gesehen, dass Nachbar\*innen über längere Zeit hinweg nicht vor erheblichen Einwirkungen aus einer industriellen Abfallbehandlungsanlage geschützt worden waren. In vergleichbarer Weise kam er im Fall *Guerra*<sup>12</sup> aufgrund „schwerer Umweltbeeinträchtigungen“ aus einer Düngemittelproduktion zur Feststellung einer Verletzung von Art 8 EMRK. Im Fall *Hatton*<sup>13</sup> sah der EGMR zunächst eine Verletzung darin, dass Nachbar\*innen nicht effektiv vor Lärmbeeinträchtigungen durch den Flugplatz Heathrow geschützt wurden; die Große Kammer des EGMR<sup>14</sup> stellte im anschließenden Rechtsmittelverfahren jedoch die wirtschaftliche Bedeutung des Flugverkehrs und den politischen Charakter der Planungsmaßnahmen in den Vordergrund und erachtete Art 8 EMRK als nicht verletzt. Da dem Beschwerdeführer aber kein effektives Rechtsmittel gegen die Bewilligung offen gestanden war, wurde eine Verletzung von Art 13 EMRK festgestellt.

Im Fall *Öneryildiz*<sup>15</sup> stellte der EGMR sogar eine Verletzung von Art 2 EMRK (Recht auf Leben) aus Anlass eines umweltrelevanten Sachverhalts fest. Der Beschwerdeführer lebte mit seiner Familie in Slums neben einer Mülldeponie. Auf dieser ereignete sich eine gewaltige Methangasexplosion, bei der 90 Bewohner\*innen der angrenzenden, behördlich nicht bewilligten, aber seit Jahren geduldeten Siedlung ums Leben kamen, darunter neun Familienmitglieder des Beschwerdeführers. Im anschließenden Verfahren gegen die verantwortlichen Entscheidungsträger wurden bedingte Geldstrafen in der Höhe von umgerechnet EUR 9,70 verhängt und dem Beschwerdeführer in einem langwierigen Prozess eine Entschädigung von etwa EUR 2.000 zugesprochen.

Die in den letzten Jahren vom EGMR entschiedenen Fälle mit Umweltbezug<sup>16</sup> reichen von Lärmemissionen durch Dieselmotoren am Bahnhof<sup>17</sup> über Beeinträchtigungen durch stark befahrene Autostraßen,<sup>18</sup> potenzielle Trinkwasserverschmutzungen durch einen planungswidrig errichteten Friedhof<sup>19</sup> und eine Schwermetalle emittierende Chemiefabrik<sup>20</sup> bis hin zu Arbeiten in einem mit Asbest belasteten Umfeld.<sup>21</sup>

Zu beachten ist dabei allerdings, dass der großzügig interpretierte Schrankenvorbehalt des Art 8 Abs 2 EMRK und der den Mitgliedstaaten in Umweltfragen eingeräumte weite

<sup>10</sup> Vgl. *Grabenwarter*, Risikoentscheidungen aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Hauer (Hrsg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 29 ff; *B. Raschauer/Ennöckl*, Umweltrecht Allgemeiner Teil, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht<sup>3</sup> (2019) 19 (43 f).

<sup>11</sup> EGMR 9.12.1994, *Lopez Ostra*, appl. no. 16.798/90 = ÖJZ 1995, 347.

<sup>12</sup> EGMR 19.2.1998, *Guerra*, appl. no. 14.967/89 = ÖJZ 1999, 33, 36.

<sup>13</sup> EGMR 2.10.2001, *Hatton*, appl. no. 36.022 = ÖJZ 2003, 72; vgl. *Kind*, Diskussion: Nachtfluglärm verstößt gegen Menschenrechte, RdU 2002, 20.

<sup>14</sup> EGMR (GK) 8.7.2003, *Hatton*, appl. no. 36.022 = RdU 2004, 68 mAnm *Painz* = ÖJZ 2005, 642.

<sup>15</sup> EGMR 27.5.2002, *Öneryildiz*, appl. no. 48.939/99.

<sup>16</sup> *Wanke-Jellinek*, Umweltbezogene Rechtsprechung des EGMR – Wesentliches aus zehn Jahren, in: Ennöckl/Niederhuber (Hrsg), Jahrbuch Umweltrecht 2017 (2017) 281.

<sup>17</sup> EGMR 18.6.2013, *Bor*, appl. no. 50474/08.

<sup>18</sup> EGMR 9.11.2010, *Deés*, appl. no. 2345/06; EGMR 21.7.2011, *Grimkovskaya*, appl. no. 38182/03.

<sup>19</sup> EGMR 4.9.2014, *Dzemyuk*, appl. no. 42.488/02.

<sup>20</sup> EGMR 30.3.2010, *Băcilă*, appl. no. 19.234/04.

<sup>21</sup> EGMR 24.7.2014, *Brincat ua*, appl. no. 60.908/11, 62.110/11, 62.129/11, 62.312/11, 62.338/11.

Beurteilungsspielraum dazu geführt haben, dass der Gerichtshof mitunter auch schwerwiegende Umweltimmissionen als konventionskonform gewertet hat. Insoweit lässt sich aus der EMRK zum derzeitigen Stand primär die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Ergreifung angemessener Immissionsminderungsmaßnahmen und zur Gewährung effektiver Beschwerdemöglichkeiten für betroffene Nachbar\*innen ableiten.<sup>22</sup>

## 2.2. BVG Nachhaltigkeit

Im Jahr 1984 wurde mit BGBl 1984/491 das BVG über den umfassenden Umweltschutz<sup>23</sup> beschlossen. Darin bekannte sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) zum umfassenden Umweltschutz. Dieser wurde definiert als *„die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm“*.

Im Jahr 2013 wurde das BVG über den umfassenden Umweltschutz durch das BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung<sup>24</sup> (BVG Nachhaltigkeit) ersetzt.<sup>25</sup> Das BVG Nachhaltigkeit enthält Bekenntnisse der Republik Österreich zu insgesamt sechs Themenbereichen. Darunter fällt insbesondere auch der umfassende Umweltschutz (§ 3). Die Bestimmungen des BVG über den umfassenden Umweltschutz sind im neuen BVG aufgegangen.<sup>26</sup>

Die Vorgaben des BVG Nachhaltigkeit werden (wie zuvor schon jene des BVG über den umfassenden Umweltschutz) in den Lehrbüchern des Verfassungsrechts üblicherweise als *„Staatszielbestimmungen“* bzw. als *„Verfassungsauftrag“* bezeichnet.<sup>27</sup> Die normative Verbindlichkeit solcher Staatszielbestimmungen ist deutlich *„schwächer“* als jene anderer verfassungsrechtlicher Regelungen. Wesentlich ist dabei, dass das BVG Nachhaltigkeit kein *„Grundrecht auf Umweltschutz“* einräumt, sondern rein objektiv-rechtlicher Natur ist. Es begründet keine einklagbaren Individualrechtspositionen,<sup>28</sup> sondern ist grundsätzlich bloß staatsgerichtet.<sup>29</sup>

Das BVG Nachhaltigkeit schafft kein für die Vollziehung unmittelbar anwendbares Recht. Weder begründet es Pflichten der Rechtsunterworfenen, sich *„umweltgerecht“* zu verhalten,

---

<sup>22</sup> Ennöckl/Painz, Juridikum 2004, 169.

<sup>23</sup> Vgl. dazu B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil 41 f.; Kerschner (Hrsg.), Staatsziel Umweltschutz (1996); Gutknecht in Korinek/Holoubek et al. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht IV/2, Loseblatt, zuletzt 16. Ergänzungslieferung (2021) zum BVG Umwelt mwN; B. Raschauer, Anlagenrecht und Nachbarschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, ZfV 1999, 506 ff.; Weber, Grundrecht auf Umweltschutz, in: Heißl (Hrsg.), Handbuch Menschenrechte (2009) 496 f.; Hauer, Risikoentscheidungen im Umweltrecht, in Hauer (Hrsg.), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 51.

<sup>24</sup> BGBl I 2013/111.

<sup>25</sup> § 8 BVG Nachhaltigkeit sieht vor, dass gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des BVG Nachhaltigkeit das Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz, BGBl 1984/491, außer Kraft tritt.

<sup>26</sup> §§ 1 und 2 des BVG über den umfassenden Umweltschutz entsprechen §§ 3 und 7 des BVG Nachhaltigkeit.

<sup>27</sup> Berka, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2021) Rz 203 ff.; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>12</sup> (2019) Rz 89 ff.

<sup>28</sup> VwGH 30.7.2019, Ra 2019/05/0114.

<sup>29</sup> Weber, Grundrecht auf Umweltschutz 497.

noch stellt es eine im Sinne des Legalitätsprinzips geeignete Grundlage für gerichtliche Entscheidungen oder für verwaltungsbehördliche Verordnungen oder Bescheide dar. Private können aus dem BVG keine Ansprüche ableiten, insbesondere sind keine subjektiv-öffentlichen Rechte darin verankert. Behörden können aufgrund des BVG Nachhaltigkeit allein weder Vorhabensgenehmigungen versagen noch Auflagen zum Schutz der Umwelt vorschreiben.<sup>30</sup>

Positiv formuliert enthält das BVG Nachhaltigkeit „Determinanten“, also verfassungsrechtliche Wertentscheidungen, die bei allem – hoheitlichen und nicht-hoheitlichen – Handeln der Organe der Gebietskörperschaften maßgeblich sind.<sup>31</sup> In diesem Sinne ist das BVG Nachhaltigkeit bei Abwägungs- und Planungsentscheidungen sowie bei Ermessensausübungen aller Art von Bedeutung, überdies nach Maßgabe der Möglichkeiten einer verfassungskonformen Interpretation der jeweils maßgeblichen Rechtsvorschriften.<sup>32</sup>

Die einschlägige Staatszielbestimmung zum Umweltschutz begründet darüberhinausgehend gewisse Handlungsaufträge, insbesondere Gesetzgebungsaufträge. In diesem Sinne findet sich im BVG Nachhaltigkeit eine positivierte Selbstbindung des Staates.<sup>33</sup> Der Annahme, das BVG Nachhaltigkeit verpflichte zur „Ökologisierung“ der gesamten Rechtsordnung,<sup>34</sup> hat der VfGH im Erkenntnis zur 3. Piste des Flughafens Wien-Schwechat allerdings explizit widersprochen und festgehalten, dass ein absoluter Vorrang von Umweltschutzinteressen gegenüber anderen von der Vollziehung zu berücksichtigenden Entscheidungsdeterminanten aus dem BVG Nachhaltigkeit nicht ableitbar sei.<sup>35</sup>

§ 3 Abs 2 BVG Nachhaltigkeit normiert bloß ganz allgemein, dass Menschen „vor schädlichen Einwirkungen“ geschützt werden sollen; dies lässt gewisse Parallelen zu grundrechtlichen Gewährleistungspflichten erkennen.<sup>36</sup> Mit welchen Vorkehrungen und in welchem Ausmaß der Gesetzgeber den gebotenen Effekt des Hintanhaltens von schädlichen Einwirkungen herbeiführt, unterliegt seiner rechtspolitischen Beurteilung. Insbesondere gebietet das BVG Nachhaltigkeit als solches weder die Einrichtung von bestimmten (präventiven) Genehmigungsverfahren noch die Einräumung einer Parteistellung in umweltrechtlichen Bewilligungsverfahren.<sup>37</sup>

Die verfahrensrechtliche Durchsetzung des BVG Nachhaltigkeit ist im Kontext der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle zu sehen: Ein genereller Rechtsakt – sei dies eine umweltrechtliche Vorschrift oder eine zur Abwehr von schädlichen Einwirkungen unzureichende Grenzwertfestsetzung in Verordnungsform – kann vom VfGH anhand der

---

<sup>30</sup> B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil 42.

<sup>31</sup> Näher B. Raschauer, Umfassender Umweltschutz und Verwaltungsrecht, in: Kerschner (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996) 57.

<sup>32</sup> B. Raschauer/Ennöckl, Umweltrecht Allgemeiner Teil 42; VfGH 3.7.1991, 91/03/0064; 21.9.1995, 95/07/0037; 25.1.1996, 95/07/0230; 16.11.2017, Ro 2015/07/0025.

<sup>33</sup> Weber, Grundrecht auf Umweltschutz 498.

<sup>34</sup> Vgl. Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg), Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen (1992) 1; Welan, Umweltschutz durch Verfassungsrecht, in Kerschner (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996) 31.

<sup>35</sup> VfSlg 20.185/2017 uHa VfSlg 16.242/2001.

<sup>36</sup> Vgl. oben zu 2.1.

<sup>37</sup> Vgl. B. Raschauer, ZfV 1999, 506 ff.



Staatszielbestimmung auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft werden.<sup>38</sup> Dabei ist aber zum einen zu beachten, dass einem beschwerdeführenden Betroffenen, wie bereits zuvor ausgeführt, aufgrund des BVG Nachhaltigkeit kein subjektives Recht zukommt,<sup>39</sup> sodass sich eine Beschwerde an den VfGH nicht unmittelbar auf dieses stützen kann. Zum anderen kann der VfGH nicht rechtsetzend tätig werden und folglich auch nicht ein aus Sicht des Umweltschutzes „fehlendes“ Gesetz erlassen, um den (ohnedies reichlich diffusen) materiellen Vorgaben des BVG Nachhaltigkeit zu entsprechen.<sup>40</sup>

### 2.3. Art 37 GRC

Art 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) legt fest, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der EU einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen. Diese Regelung stellt infolge ihrer engen Anlehnung an Art 2, 6 und 174 EGV (nunmehr Art 3 EUV bzw Art 11 und 191 AEUV) eine weitgehende Wiederholung der dortigen Ziele<sup>41</sup> mit einem bloß objektiv-rechtlichen Gehalt dar. Auch wenn er einen Teil der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bildet, ist Art 37 GRC folglich nicht als ein Grundrecht im eigentlichen Sinne, sondern bloß als eine Grundsatzbestimmung konzipiert.<sup>42</sup> Art 52 Abs 5 GRC ordnet in Bezug auf derartige Bestimmungen, die als (bloße) Grundsätze festgelegt sind, an, dass diese durch Rechtsakte der EU auszuführen sind oder Durchführungsregelungen der Mitgliedstaaten bedürfen. Darüber hinaus wird die eingeschränkte gerichtliche Relevanz der als Grundsätze qualifizierten Bestimmungen angeordnet („*Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.*“).<sup>43</sup> Dies hat zur Folge, dass Grundsätze wie jener des Art 37 GRC keine einklagbaren subjektiven Rechte begründen und nicht zur Ableitung individueller Ansprüche oder für Klagen auf Erlass von Umweltschutzvorschriften herangezogen werden können.<sup>44</sup>

Normadressaten des Art 37 GRC sind die Organe der Europäischen Union, die beim Erlass umweltrechtlicher Regelungen dessen materielle Vorgaben zu berücksichtigen haben. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten, sofern sie Unionsrecht durchführen, Art 37 GRC im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung von innerstaatlichem Recht heranzuziehen,<sup>45</sup> ohne dass damit aber die Mitgliedstaaten im eigentlichen Sinne Grundrechtsadressaten werden.<sup>46</sup>

Aus österreichischer Sicht ist zu beachten, dass der VfGH im sog Grundrechtecharta-Erkenntnis ausgesprochen hat, dass auch von der GRC garantierte Rechte als

---

<sup>38</sup> VfSlg 11.990/1989, 12.009/1989, 12.485/1990, 12.486/1990, 13.102/1992, 13.718/1994, 14.551/1996, 19.584/2011.

<sup>39</sup> Berka/Binder/Kneih, Grundrechte<sup>2</sup> (2019) 9, 154.

<sup>40</sup> Weber, Grundrecht auf Umweltschutz 499.

<sup>41</sup> Siehe dazu auch EuGH 21.12.2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, Rz 62; EuGH 13.3.2019, C-128/17, *Polen/Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2019:194, Rz 130.

<sup>42</sup> Siehe die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Abl 2007, C 303, 17.

<sup>43</sup> Madner in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC-Kommentar<sup>2</sup> (2019) Art 37 Rz 15.

<sup>44</sup> Grabenwarter, Auf dem Weg in eine Grundrechtsgemeinschaft? EuGRZ 2004, 565; Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2021) § 7 Rz 22.

<sup>45</sup> Madner in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC-Kommentar<sup>2</sup> (2019) Art 37 Rz 29.

<sup>46</sup> Kingreen in Calliess/Ruffert (Hrsg), Kommentar EUV/AEU<sup>5</sup> (2016) Art 51 GRC, Rz 3.

verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte iSd Art 144 B-VG vor dem VfGH geltend gemacht werden können und im Anwendungsbereich der GRC einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle (insbesondere nach Art 139 und Art 140 B-VG) bilden.<sup>47</sup> Gleichzeitig hielt der Gerichtshof aber fest, dass die einzelnen in der GRC enthaltenen Verbürgungen „zum Teil eine völlig unterschiedliche normative Struktur“ aufwiesen und daher nicht jede von ihnen als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht geltend gemacht werden kann. In diesem Zusammenhang nannte der VfGH explizit Art 37 GRC als eine solche Grundsatzbestimmung, die sich nicht als Prüfungsmaßstab für Verfahren vor dem VfGH eigne.<sup>48</sup>

#### **2.4. Räumt die bestehende Rechtslage ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Klimaschutz ein?**

Die Beurteilung, ob die derzeit bestehenden Grundrechte und Staatszielbestimmungen ein Grundrecht auf Klimaschutz einräumen, wie es von den Initiator\*innen des Klimavolksbegehrens vorgeschlagen wird,<sup>49</sup> erfordert eine gewisse Differenzierung zwischen den dargestellten Regelungen.

Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass sowohl der „umfassende Umweltschutz“ iSd BVG Nachhaltigkeit als auch der Begriff des „hohen Umweltschutzniveaus“ in Art 37 GRC unzweifelhaft auch den Klimaschutz umfassen und dieser daher grundsätzlich Regelungsgegenstand dieser Bestimmungen ist. Unstrittig ist allerdings auch, dass sich aus keiner der beiden Regelungen ein subjektives, dh durchsetzbares Recht Einzelner auf staatliche Klimaschutzmaßnahmen ableiten lässt. Beide Regelungen sind nach hM ausschließlich staats- bzw unionsgerichtet, rein objektiv-rechtlicher Natur und begründen keinerlei einklagbare Individualrechtspositionen. Infolgedessen werden sie in der Literatur kritisch bewertet. *Davy* bezeichnete das Staatsziel Umweltschutz (die Vorgängerregelung des BVG Nachhaltigkeit) als „*folgenloses Umweltrecht*“.<sup>50</sup> Art 37 GRC wurde im Schrifttum wegen seines Charakters als bloß objektiv-rechtliche Grundsatzbestimmung und aufgrund der mangelnden Justiziabilität als „*völlig überflüssig*“ und „*deplatziert*“ bezeichnet.<sup>51</sup> Für ein verfassungsrechtlich abgesichertes Recht auf Klimaschutz zugunsten einzelner Bürger\*innen lässt sich aus diesen beiden Bestimmungen folglich nur wenig gewinnen. Hinzu kommt, dass die materiell-rechtliche Selbstverpflichtung durch diese Regelungen weitgehend diffus bleibt, sodass aus ihnen so gut wie keine konkreten Handlungsaufträge an den Gesetzgeber und/oder die Vollziehung zum Klimaschutz abgeleitet werden können.

Art 8 EMRK räumt nach der Rechtsprechung einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Schutz vor gesundheitsgefährdenden Umweltimmissionen ein. Soweit ersichtlich hat sich der EGMR bislang noch in keiner Entscheidung zur Ableitung grundrechtlicher Gewährleistungspflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel geäußert. Es sind jedoch derzeit mehrere Verfahren

<sup>47</sup> VfSlg 19.632/2012, Rz 36; siehe dazu *Pöschl*, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon – Anmerkungen zum Charta-Erkenntnis des VfGH, ZÖR 2012, 587 (592 f).

<sup>48</sup> Siehe dazu *Madner* in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar<sup>2</sup>, Art 37 Rz 30.

<sup>49</sup> Siehe <https://klimavolksbegehren.at/forderungen/>.

<sup>50</sup> *Davy*, Folgenloses Umweltrecht (1989) 16.

<sup>51</sup> *Callies* in Calliess/Ruffert (Hrsg), Kommentar EUV/AEUV<sup>5</sup> (2016) Art 37 GRC, Rz 4; *Bungenberg*, Art 37 GRC, in: Grabenwarter (Hrsg), Enzyklopädie Europarecht II: Europäischer Grundrechtsschutz (2014) Rz 86.

anhängig, in denen Verletzungen von Konventionsrechten wegen unzureichender staatlicher Klimaschutzmaßnahmen geltend gemacht werden. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Beschwerden von acht portugiesischen Jugendlichen (Fall *Duarte Agostinho ua* gegen 33 Konventionsstaaten, darunter auch Österreich)<sup>52</sup>, die Beschwerde des Vereins „*KlimaSeniorinnen Schweiz*“ gegen die Schweiz<sup>53</sup> sowie die im April 2021 eingebrachte Beschwerde eines an Multipler Sklerose erkrankten Bürgers gegen Österreich, in der unter anderem eine Verletzung von Art 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde) iVm Art 8 EMRK geltend gemacht wird,<sup>54</sup> weil in Österreich kein effektiver Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit im Klimaschutz besteht.

Grundsätzlich lässt sich aufgrund der bisherigen Judikatur des EGMR durchaus argumentieren, dass auch im Kontext der Klimakrise die Grundrechte der EMRK einschlägig sind.<sup>55</sup> Es ist mE offenkundig, dass der bereits eingetretene Klimawandel und sein zu erwartendes Fortschreiten grundrechtlich geschützte Positionen beeinträchtigen bzw. beeinträchtigen werden. Dies betrifft in erster Linie die Gewährleistungen nach Art 8 EMRK (Schutz vor gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen), aber auch das Recht auf Schutz des Eigentums (Art 1 1. ZPEMRK), etwa wenn die Nutzung von Liegenschaften in der Landwirtschaft wesentlich eingeschränkt bzw. gar verunmöglicht wird. Unterlässt es ein Staat aktuell, Maßnahmen zur erforderlichen Reduktion der nationalen Treibhausgasemissionen zu ergreifen, so kann dies mE – abhängig vom Ausmaß der Untätigkeit des betreffenden Staates – schon gegenwärtig als Verletzung der aus diesen Grundrechten resultierenden Schutzpflichten qualifiziert werden.<sup>56</sup>

Zu beachten ist dabei aber, dass die Wirksamkeit des Grundrechtsschutzes der EMRK in Bezug auf Umweltemissionen bislang eine relativ bescheidene war. Wie oben dargestellt, legt der EGMR den Schrankenvorbehalt des Art 8 Abs 2 EMRK im Kontext umweltrechtlicher Verfahren äußerst weit aus und räumt den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten einen sehr weiten Beurteilungsspielraum ein. Infolgedessen wurden bis dato bloß behördliche Unterlassungen im Zusammenhang mit äußerst gravierenden Umweltimmissionen, die zu einer aktuellen und unmittelbaren Gefährdung der Gesundheit von Nachbar\*innen geführt haben, als konventionswidrig angesehen. Inwieweit sich aus dieser Rechtsprechung eine für Bürger\*innen einklagbare Verpflichtung der Konventionsstaaten zur Setzung angemessener Klimaschutzmaßnahmen ableiten lässt, ist aus heutiger Sicht noch weitgehend offen.

---

<sup>52</sup> Appl. no. 39.371/20.

<sup>53</sup> Appl. no. 53.600/20.

<sup>54</sup> Appl. no. 18.859/21.

<sup>55</sup> Siehe *Roschmann*, Climate Change and Human Rights, in: Ruppel/Roschmann/Ruppel-Schlichting (Hrsg), Climate Change: International Law and Global Governance – Volume I: Legal Responses and Global Responsibility (2013) 203 ff; *Groß*, Verfassungsrechtliche Klimaschutzpflichten, NVwZ 2020, 360; *Meyer*, Grundrechte in Sachen Klimawandel? NJW 2020, 894 (898); *Bickenbach*, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? JZ 2020, 168.

<sup>56</sup> In diesem Sinne etwa VwG Berlin, 31.10.2019, 10 K 412/18; BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua.

### 3. Ausgewählte Gerichtsentscheidungen zu staatlichen Treibhausgasreduktionspflichten

In mehreren EU-Staaten wurde in den vergangenen Jahren versucht, gerichtlich strengere Treibhausgasreduktionspflichten zu erzwingen.<sup>57</sup>

#### 3.1. Urteil des Hoge Raad im Fall *Urgenda* gegen die Niederlande

Der bekannteste Präzedenzfall ist jener der Umweltorganisation *Urgenda* gegen die Niederlande.<sup>58</sup> Die NGO hatte 2013 zusammen mit über 800 Bürger\*innen die niederländische Regierung geklagt und verlangt, dass die nationalen Emissionsreduktionsziele angehoben werden. Die niederländischen Gerichte gaben *Urgenda* in allen Instanzen recht. Die Regierung wurde verpflichtet, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 25 % gegenüber 1990 zu verringern. Davor war bloß eine Reduktion von 17 % vorgesehen. Es war dies (soweit ersichtlich) das erste Urteil weltweit, mit dem eine Regierung gerichtlich zu strengeren Klimaschutzziele verurteilt wurde.

Inhaltlich stützte der Hoge Raad (das niederländisch Höchstgericht) die Entscheidung auf Art 2 und Art 8 EMRK, eine Umweltschutzklausel in der niederländischen Verfassung, völkerrechtliche Verpflichtungen sowie die Umweltschutzbestimmungen im AEUV. Zum Ausmaß der notwendigen Reduktion (nämlich 25 % statt bloß 17 %) beriefen sich die niederländischen Gerichte auf entsprechende Empfehlungen des Weltklimarates IPCC. Zulässigkeit und Begründetheit dieser Klimaklage sind auf eine Besonderheit im niederländischen Zivilrecht<sup>59</sup> (und das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit in den Niederlanden) zurückzuführen. Das niederländische Zivilgesetzbuch ermächtigt natürliche Personen, Stiftungen und Vereinigungen, Belange des Gemeinwohls gerichtlich durchzusetzen. Daher kann eine NGO auch staatliche Organe (wie die Regierung) zivilrechtlich klagen, wenn diese im Klimaschutz nicht ausreichend aktiv sind.

#### 3.2. Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zur Klage gegen die deutsche Bundesregierung

In Deutschland brachten zunächst im Herbst 2018 die Umweltorganisation *Greenpeace Deutschland* und 13 Bürger\*innen eine Klage gegen die deutsche Bundesregierung beim Verwaltungsgericht Berlin ein. Die deutsche Bundesregierung hatte im Dezember 2014 das „Aktionsprogramm Klimaschutz“ beschlossen, das eine Reduktion der Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 40 % gegenüber 1990 vorsah. Dieses „Klimaschutzziel 2020“ konnte nach Angaben der deutschen Regierung nicht erreicht

---

<sup>57</sup> Fitz, Klimakrise vor Gericht – Klagen als ultima ratio im Klimaschutz? *juridikum* 2019, 105; *Ennöckl*, Climate Change Litigation in Germany and Austria – Recent Developments, *CCLR* 2020, 306.

<sup>58</sup> Hoge Raad 20.12.2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006. *Sauer/Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, *ZUR* 2016, 16 ff; *Wegener*, *Urgenda* – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? *ZUR* 2019, 3.

<sup>59</sup> Art 3:305a Niederländisches Zivilgesetzbuch; in ihrer englischen Übersetzung lautet die Bestimmung: „A foundation or association with full legal capacity that, according to its articles of association, has the objection to protect specific interests, may bring to court a legal claim that intends to protect similar interests of other persons.“ Siehe <http://www.dutchcivillaw.com/legislation/dcctitle331111.htm>.

werden. Tatsächlich wurden die Treibhausgasemissionen Deutschlands lediglich um 32 % verringert.

Die Kläger\*innen beantragten, das Verwaltungsgericht Berlin solle die deutsche Regierung dazu verurteilen, die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, damit das „Klimaschutzziel 2020“ (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990) eingehalten werde. Sie argumentierten, dass sie als Betreiber\*innen ökologischer Landwirtschaften bzw auch deren Kinder in besonderem Maße vom Klimawandel betroffen seien. Sie würden daher durch die Untätigkeit der deutschen Regierung in ihren Grundrechten nach dem Deutschen Grundgesetz (GG), insbesondere gem Art 2 Abs 2 (Leben und körperliche Unversehrtheit), Art 12 (Berufsfreiheit) und Art 14 Abs 1 (Eigentum), verletzt.

Das Verwaltungsgericht Berlin wies die Klage Ende Oktober 2019 als unbegründet ab.<sup>60</sup> Insbesondere vermochte es keine Verletzung der Grundrechte der Kläger\*innen durch die Nichteinhaltung der Klimaziele zu erkennen. Das Verwaltungsgericht Berlin hielt zwar fest, dass die geltend gemachten Grundrechte nicht bloß einen Abwehranspruch gegenüber Behörden, sondern auch Schutzpflichten des Staates bewirken – die öffentliche Gewalt ist danach verpflichtet, Grundrechte der Bürger\*innen auch gegen Beeinträchtigungen durch Private zu schützen. Bei der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten komme dem Staat aber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, so das Gericht. Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten liegt nach der deutschen Rechtsprechung erst dann vor, wenn getroffene Maßnahmen „gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich“ sind.<sup>61</sup> Dies verneinte das Verwaltungsgericht Berlin in Bezug auf die deutschen Klimaschutzmaßnahmen. Wenn im Jahr 2020 eine Reduzierung um 32 % statt 40 % erreicht und das „Klimaschutzziel 2020“ erst drei Jahre später erfüllt werde, genüge dies nicht für die Annahme, dass die bisherigen Maßnahmen völlig ungeeignet bzw unzureichend seien. Das 40-%-Reduktionsziel für Treibhausgase stelle nicht das verfassungsrechtlich gebotene Minimum an Klimaschutz dar.

Das Verwaltungsgericht Berlin ließ in seinem Urteil die Berufung an das Oberlandesgericht zu. Die Frage der Klagebefugnis einzelner Bürger\*innen wegen der Verletzung von Grundrechten im Bereich des Klimaschutzes stelle eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung dar, weshalb der Rechtszug zur nächsten Gerichtsinstanz offenstehen müsse. Trotz dieses Ausspruchs legten die Kläger\*innen kein Rechtsmittel gegen das Urteil ein. Der Grund dafür war, dass sich kurz nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts die deutsche Rechtslage änderte. Im Dezember 2019 beschloss der Deutsche Bundestag das Bundes-Klimaschutzgesetz (dKSG)<sup>62</sup>. Die Behauptung, die Bundesregierung verletze ihre rechtlichen Verpflichtungen, wäre vor dem Hintergrund, dass das neue Gesetz gerade erst in Kraft getreten war, kaum nachzuweisen gewesen. *Greenpeace Deutschland* beschloss daher, anstelle eines Rechtsmittels gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anzurufen.

---

<sup>60</sup> VwG Berlin, 31.10.2019, 10 K 412/18.

<sup>61</sup> BVerfG, 29.10.1987, 2 BvR 624/83 = BVerfGE 77, 170–240.

<sup>62</sup> Dt BGBl I S 2513.

### 3.3. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum deutschen Klimaschutzgesetz

Unter anderem infolge dieser Beschwerde erklärte das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im März 2021 Teile des dKSG für verfassungswidrig,<sup>63</sup> weil das Gesetz zwar eine Reduktion der Treibhausgasemissionen Deutschlands um 55 % (Referenzjahr 1990) bis 2030, jedoch keinen darüberhinausgehenden Zielpfad normiert. Damit wird nach Ansicht des BVerfG die Freiheit der (noch jungen) Beschwerdeführer\*innen sowie jene künftiger Generationen unverhältnismäßig gefährdet, als ihnen *„eine radikale Reduktionlast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt“* wird.<sup>64</sup>

Das BVerfG bejahte im Beschluss zunächst die Beschwerdelegitimation all jener natürlichen Personen, die die insgesamt vier Verfassungsbeschwerden eingebracht hatten;<sup>65</sup> dies im Übrigen unabhängig vom Lebensmittelpunkt der Beschwerdeführenden, die nicht allesamt in Deutschland, sondern zum Teil auch in Bangladesch und Nepal leben. Das Gericht hielt dazu fest, dass ein übermäßiger Verbrauch des noch zur Verfügung stehenden Treibhausgasbudgets Deutschlands in Zukunft zu massiven Einschränkungen von Grundrechten führen werde. Diese Gefahr begründe bereits gegenwärtig eine unmittelbare Grundrechtsbetroffenheit, die in der aktuellen (und bekämpften) Rechtslage ihre Ursachen habe. Wie *Fitz/Rathmayer* mE zutreffend dazu ausführen, kann diese Anerkennung einer intertemporalen Dimension der Grundrechte *„durchaus als revolutionär bezeichnet werden“*.<sup>66</sup>

Zur inhaltlichen Begründetheit der Beschwerden führte das BVerfG zunächst aus, dass sowohl aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art 2 Abs 2 Satz 1 GG) als auch aus der Eigentumsgarantie (Art 14 Abs 1 GG) Schutzpflichten des Staates resultieren, heute lebende Menschen sowie künftige Generationen vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Dabei komme dem Gesetzgeber aber ein Spielraum zu, weshalb eine Verletzung dieser Schutzpflichten – insbesondere angesichts der im dKSG unternommenen Anstrengungen – nicht attestiert werden könne. In weiterer Folge führt das BVerfG aber aus, dass die Rechtslage eine „eingriffsähnliche Vorwirkung“ begründe. *„Die Entscheidung des Gesetzgebers, bis zum Jahr 2030 die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen zuzulassen, entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden. [...] Diese rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung aktueller Emissionsmengenregelungen bedarf [...] bereits heute verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.“*<sup>67</sup> Eine solche Rechtfertigung verneinte das Gericht mit Blick auf die mangelnde Verhältnismäßigkeit der Regelungen des dKSG, weil dieses für die Zeit nach 2030 keine konkreten Vorgaben für weitere Reduktionsanstrengungen vorsieht. Solche seien aber notwendig, *„um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen“*.<sup>68</sup> Weitere Reduktionsmaßnahmen müssten daher rechtzeitig über das Jahr 2030

<sup>63</sup> BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua; siehe dazu *Fitz/Rathmayer*, Heute für Morgen – Über die Entdeckung der Generationengerechtigkeit im deutschen Grundgesetz, RdU-UT 2021, 32.

<sup>64</sup> BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 192.

<sup>65</sup> Die Rechtsmittel der deutschen Umweltschutzorganisationen wurden demgegenüber zurückgewiesen.

<sup>66</sup> *Fitz/Rathmayer*, RdU-UT 2021, 33.

<sup>67</sup> BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 187.

<sup>68</sup> BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 253.

hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden. Der deutsche Gesetzgeber ist nun verpflichtet, bis Ende 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu normieren. Dies wird wohl nicht ohne gleichzeitige Anpassung der Reduktionsziele bis 2030 erfolgen können, weil die Beibehaltung der bis dato fixierten 2030-Ziele zu einer Verlagerung der Treibhausgasreduzierungslast auf künftige Generationen führen würde – was das BVerfG im Beschluss für verfassungswidrig hielt.<sup>69</sup>

### 3.4. Andere Verfahren

Ähnliche Versuche, gerichtlich strengere Treibhausgasreduktionspflichten zu erzwingen, sind in anderen europäischen Staaten sowie vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) hingegen gescheitert, zumeist aber aus rein prozessrechtlichen Gründen. So erhoben im Jahr 2018 Familien, die aus verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und Rumänien) und anderen Ländern (Kenia und Fidschi) stammen, sowie ein schwedischer Verband, der junge Menschen der indigenen Volksgruppe der Samen vertritt, beim Gericht der Europäischen Union (EuG) eine Klage mit dem Begehren, dass die Union in Bezug auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen schärfere Maßnahmen ergreifen solle als diejenigen, die in einem Gesetzespaket von 2018 vorgesehen waren. Die Kläger\*innen beantragten, dieses Gesetzespaket für nichtig zu erklären, soweit darin das Ziel festgelegt wird, die Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zum Niveau von 1990 um bloß 40 % zu reduzieren, und anzuordnen, dass der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament Maßnahmen zu erlassen haben, die eine Reduktion um mindestens 50 bis 60 % vorschreiben.<sup>70</sup> Die Klimaklage dieses sog. „*People's Climate Case*“ wurde sowohl vom EuG<sup>71</sup> als auch vom EuGH<sup>72</sup> mangels individueller Betroffenheit zurückgewiesen. Die Tatsache, dass sich der Klimawandel auf eine bestimmte Person anders auswirken könne als auf eine andere, bedeute nicht, dass aus diesem Grund eine Befugnis zur Klage gegen eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung bestehe.<sup>73</sup>

Mit ähnlichen Argumenten wurde in der Schweiz eine Klimaklage, mit der strengere Reduktionsziele erkämpft werden sollten, aufgrund mangelnder Prozesslegitimation zurückgewiesen. Dort hatte man versucht, die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit dadurch zu erfüllen, dass eine besonders vulnerable Bevölkerungsgruppe als Klägerinnen auftrat. Die Klimaklage wurde von 1.200 Schweizerinnen mit einem durchschnittlichen Alter von 74 Jahren eingebracht, den sog. „KlimaSeniorinnen“. Ihrer Argumentation, dass vor allem ältere Menschen von den Folgen des Klimawandels bedroht seien, weil die zu erwartenden Hitzewellen zu einer erhöhten Sterblichkeit älterer Menschen führen werde, folgten weder das eidgenössische Bundesverwaltungsgericht<sup>74</sup> noch das in der Folge angerufene Bundesgericht.<sup>75</sup> Nach Ansicht der Gerichte sind Seniorinnen nicht stärker von den Folgen des

---

<sup>69</sup> Siehe dazu *Fitz/Rathmayer*, RdU-UT 2021, 32.

<sup>70</sup> Siehe dazu <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-03/cp210051de.pdf>.

<sup>71</sup> EuG 8.5.2019, *Armando Carvalho ua/Parliament und Rat*, T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324.

<sup>72</sup> EuGH 25.3.2021, *Armando Carvalho ua/Parlament und Rat*, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252.

<sup>73</sup> *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259.

<sup>74</sup> BVGer 27.11.2018, A-2992/2017.

<sup>75</sup> BGer 5.5.2020, 1C 37/2019.

Klimawandels betroffen als andere Menschen. Daher wurden ihre Rechtsmittel abgewiesen. Eine Beschwerde an den EGMR wurde bereits eingebracht.

Von der Darstellung weiterer Klimaklagen – etwa in Frankreich, Irland, Belgien oder Großbritannien – wird an dieser Stelle (insbesondere aufgrund des beauftragten Umfangs der Studie) abgesehen. Es kann aber festgehalten werden, dass – wie oben ausgeführt – zumindest in Deutschland und in den Niederlanden die jeweiligen Höchstgerichte im Ergebnis bereits ein Grundrecht auf Klimaschutz anerkannt und ein solches aus den nationalen Verfassungen bzw der EMRK abgeleitet haben. Infolgedessen wurden nationale Klimaschutzregelungen für verfassungswidrig erklärt bzw wurden die jeweiligen Regierungen zur Setzung ambitionierterer Treibhausgasreduktionsziele verpflichtet. Eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz würde vor diesem Hintergrund jedenfalls keinen „nationalen Alleingang“ darstellen, sondern im Einklang mit den juristischen Entwicklungen in anderen EU-Staaten erfolgen.



#### 4. Strukturelle Überlegungen zu einem Grundrecht auf Klimaschutz

Grundrechte werden im rechtswissenschaftlichen Schrifttum zur begrifflichen Systematisierung mitunter in Grundrechte der sog ersten, zweiten und dritten Generation unterteilt. Als Grundrechte der ersten Generation werden dabei üblicherweise die liberalen, also die politischen und bürgerlichen Rechte bezeichnet. Die Grundrechte der zweiten Generation umfassen die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte, die den Schutz individueller Interessenspositionen betreffen. Während durch die liberalen Abwehrrechte primär eine staatsfreie Sphäre gewahrt werden soll, sind die sozialen Grundrechte auf positive Handlungen und Leistungen des Staates ausgerichtet. Die Grundrechte der dritten Generation sind schließlich solche, die vorrangig den Schutz rein kollektiver Interessen zum Gegenstand haben.<sup>76</sup>

Art 37 GRC (Umweltschutz) wird in der Literatur zuweilen als ein Grundrecht bezeichnet, das ein kollektives Rechtsgut zum Gegenstand habe und darum zur sog dritten Generation der Grundrechte zähle.<sup>77</sup> Dessen ungeachtet wäre ein Grundrecht auf Klimaschutz, wie es von den Initiator\*innen des Klimavolksbegehrens vorgeschlagen wird, näher an einem sog Grundrecht der zweiten Generation, also einem sozialen Grundrecht, als an einem, das sich vorrangig auf kollektive Interessen als Schutzgut bezieht. Denn unabhängig davon, dass mit dem Klimaschutz naturgemäß auch Interessen der Allgemeinheit verfolgt werden, wie insbesondere die Bewahrung des gesamten Ökosystems unseres Planeten, geht es doch in erster Linie um die grundlegendsten Individualinteressen der einzelnen Bürger\*innen, nämlich um den Schutz ihrer Gesundheit und um die Wahrung der Möglichkeit, auch in den kommenden Jahrzehnten ein freies und selbstbestimmtes Leben führen zu können. Bedenkt man, dass bis zum Jahr 2100 – abhängig von den zukünftigen Treibhausgasemissionen – von einem mittleren globalen Temperaturanstieg zwischen 1,6 und 4,7 Grad Celsius gegenüber dem Zeitraum 1850 bis 1900 ausgegangen wird<sup>78</sup> und dass dies etwa für Wien zur Folge haben könnte, dass die Bundeshauptstadt im Jahr 2080 im Sommer klimatische Bedingungen aufweisen wird, wie sie heute in Dakar (Senegal) herrschen,<sup>79</sup> so wird mE deutlich, dass eine verfassungsrechtlich verankerte Pflicht des Staates zum Klimaschutz vorrangig die Bewahrung individueller Interessenspositionen der Bürger\*innen zum Gegenstand hätte. Es geht darum, dass die Qualität der Lebensbedingungen gewahrt und der/die Einzelne vor den möglichen Folgen des Klimawandels für sein/ihr Leben und seine/ihre Gesundheit geschützt wird. Ein Grundrecht auf Klimaschutz würde folglich eine inhaltliche Nähe zu einem Grundrecht auf Gesundheit aufweisen, wie es etwa auch im Rahmen der Beratungen des sog Österreich-Konvents angedacht war.<sup>80</sup>

Die Gewährung von sog Grundrechten der zweiten Generation bzw sozialen Grundrechten wird im österreichischen Schrifttum eher kritisch betrachtet. Häufig wird davon ausgegangen, dass wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung „liberaler“ und „sozialer“ Grundrechte für weitere eine andere Form der Normierung als in Form „verfassungsrechtlich gewährleisteter

---

<sup>76</sup> Siehe etwa *Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (2002) 35; *Eberhard*, Soziale Grundrechte im Lichte der grundrechtlichen Eingriffsdogmatik, ZÖR 2012, 513 (514).

<sup>77</sup> *Holoubek*, Zur Struktur sozialer Grundrechte, in: FS Öhlinger (2004) 507 (517).

<sup>78</sup> Siehe *IPPC*, Report: Climate Change 2014 (2014) <https://www.ipcc.ch/report/>.

<sup>79</sup> Siehe <https://www.klimawandelanpassung.at/newsletter/nl34/kwa-klimadoppel>.

<sup>80</sup> Bericht des Österreich-Konvents II/4A (2005) 73 ff.

Rechte“ erforderlich wäre; dies überwiegend mit dem Argument, dass sie einer verfassungsrechtlichen Durchsetzung nicht zugänglich seien und einer Ausgestaltung bzw Umsetzung durch den einfachen Gesetzgeber bedürften.

Dabei handelt es sich aber um keine Besonderheit sozialer Grundrechte.<sup>81</sup> Dem Gesetzgeber kommt vielmehr in Bezug auf alle Kategorien von Grundrechten eine Ausgestaltungsfunktion zu. So setzt etwa die Eigentumsfreiheit (Art 1 1. ZPEMRK) eine entsprechende gesetzliche Eigentumsordnung und das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art 6 EMRK) die gesetzliche Einrichtung einer Gerichtsorganisation voraus. Der Gleichheitssatz zielt zuallererst auf nichtdiskriminierende und sachliche gesetzliche Regelungen ab und verlangt, dass alle „vor dem Gesetz“ gleich sind. Daher hält etwa *Holoubek* mE zutreffend fest, dass soziale Grundrechte ihre primäre Bindungswirkung – in gleicher Weise wie liberale Grundrechte – für den Gesetzgeber entfalten<sup>82</sup> und es keinen kategorischen Unterschied zwischen den liberalen Abwehrrechten und den sozialen Grundrechten gibt.<sup>83</sup>

Zur Justiziabilität solcher Grundrechte wird im Schrifttum darauf hingewiesen, dass die Vorstellung, dass grundrechtliche Gewährleistungspflichten deshalb nur eingeschränkt durchsetzbar wären, weil dem VfGH bloß kassatorische Entscheidungsbefugnisse gegenüber dem Gesetzgeber zukommen, unzutreffend sei.<sup>84</sup> Bei der Durchsetzung grundrechtlicher Schutzpflichten gehe es regelmäßig um die Beanstandung grundrechtlicher Defizite in bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen. Fallkonstellationen, in denen Gewährleistungspflichten nicht geltend gemacht werden könnten, weil es überhaupt keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen gibt, die beim VfGH bekämpft werden könnten, seien kaum denkbar.<sup>85</sup> Die hM hat daher heute anerkannt, dass grundrechtliche Schutzpflichten und soziale Grundrechte dieselbe rechtliche Verbindlichkeit wie liberale Grundrechte aufweisen und nicht auf einen wie immer gearteten „objektiv-rechtlichen Gehalt“ reduziert werden können. Vielmehr enthalten sie ganz genauso wie „klassische Abwehrrechte“ subjektive Rechte, die von Einzelnen individuell im Wege der verfassungsgerichtlichen Gesetzesprüfung durchgesetzt werden können.<sup>86</sup>

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang schließlich, dass mit dem im Jahr 2011 beschlossenen Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern<sup>87</sup> bereits

---

<sup>81</sup> *Holoubek*, Zur Struktur sozialer Grundrechte 527 ff; *Öhlinger*, Soziale Grundrechte, in: FS Florfetta (1983) 271 (273 ff); *Eberhard*, Soziale Grundrechte im Lichte der grundrechtlichen Eingriffsdogmatik, ZÖR 212, 515.

<sup>82</sup> *Holoubek*, Zur Struktur sozialer Grundrechte, in: FS Öhlinger (2004) 527 ff.

<sup>83</sup> *Eberhard*, ZÖR 2012, 515; *Holoubek*, Grundrechtskompilation oder Grundrechtsreform? Gedanken zu Zielen und Funktionsbedingungen einer Grundrechtsrevision im Rahmen des „Österreich-Konvents“, in: Berka/Schäffer/Stolzlechner/Wiederin (Hrsg), Verfassungsreform – Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents (2004) 31 (37); *Öhlinger/Stelzer*, Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Österreichs, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon – Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts (2010) 497 (503); *Damjanovic*, Soziale Grundrechte, in: Heißl (Hrsg), Handbuch Grundrechte (2009) 516 (525).

<sup>84</sup> *Holoubek*, Zur Struktur sozialer Grundrechte 527 ff.

<sup>85</sup> *Wiederin*, Soziale Grundrechte in Österreich? in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Aktuelle Fragen des Grundrechtsschutzes (2005) 157.

<sup>86</sup> *Holoubek*, Zur Struktur sozialer Grundrechte 526 ff; *Wiederin*, Soziale Grundrechte in Österreich? 153.

<sup>87</sup> BGBl I 2011/4.

verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte begründet wurden, die soziale Grundrechte umfassen und dessen ungeachtet individualgrundrechtlich konzipiert sind.<sup>88</sup>

Es kann daher festgehalten werden, dass kein aus der dogmatischen Struktur von Grundrechten folgendes Hindernis besteht, den Klimaschutz als verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht Einzelner in die österreichische Verfassungsrechtsordnung aufzunehmen.

---

<sup>88</sup> *Fuchs*, Kinderrechte in der Verfassung – Das BVG über die Rechte von Kindern, in: G. Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 91 (102); *Weber*, Das BVG über die Rechte von Kindern – Anmerkungen zu einem neuen Grundrechtspaket, in: FS Berka (2013) 263.

## 5. Teleologische Überlegungen zu einem Grundrecht auf Klimaschutz

Wie bei jeder anderen grundrechtlichen Gewährleistung ist auch in Bezug auf ein mögliches Grundrecht auf Klimaschutz zu überlegen, wovon es die Bürger\*innen schützen und auf welches staatliche Handeln die Einzelnen einen individualrechtlichen Anspruch haben sollen. Hinsichtlich dieser Fragen ist zwischen den materiell-rechtlichen Aspekten, also der inhaltlichen Verpflichtung des Staates zu einem bestimmten Verhalten einerseits, und der Justiziabilität des Grundrechts, also der Möglichkeit seiner prozessualen Durchsetzbarkeit durch die Grundrechtsberechtigten andererseits, zu differenzieren.

### 5.1. Materiell-rechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz

Aus materiell-rechtlicher Sicht ist zunächst zu beachten, dass sich die Herausforderungen des anthropogenen Klimawandels grundlegend von jenen Umweltbeeinträchtigungen unterscheiden, hinsichtlich derer der EGMR bis dato Verletzungen von Grundrechten judiziert hat.<sup>89</sup> Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die Ursachen der globalen Erwärmung nicht einem einzelnen Staat zugerechnet werden können. In der bisherigen umweltrechtlichen Rechtsprechung des EGMR wurden Verletzungen des Rechts auf Achtung des Privatlebens und der Wohnung (Art 8 EMRK) bislang nur in solchen Konstellationen festgestellt, in denen eine Gefährdung der Gesundheit von Bürger\*innen auf die Untätigkeit einer konkreten Behörde oder Gebietskörperschaft des jeweiligen belangten Vertragsstaates zurückzuführen war. Der belangte Staat wurde infolgedessen verpflichtet, diese Beeinträchtigung der Grundrechtssphäre abzustellen. Der Klimawandel ist demgegenüber ein globales Phänomen, das kein Staat der Welt allein überwinden kann und das Anstrengungen der gesamten Staatengemeinschaft erfordert. Daher kann es keine unmittelbare Verantwortung eines einzelnen Staates für die globale Erwärmung als solche und ihre Folgen geben, weil kein Staat allein den grundrechtskonformen Zustand (also eine wesentliche Begrenzung des Klimawandels) gewährleisten kann. Die vom EGMR aus Art 8 EMRK abgeleitete staatliche Verpflichtung, eine konkrete und aktuell bestehende Gefährdung der Gesundheit von Beschwerdeführer\*innen zu beseitigen, kann folglich nicht auf ein mögliches Grundrecht auf Klimaschutz übertragen werden. Es ist mE daher weder möglich noch sinnvoll, die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) primär dazu zu verpflichten, das Fortschreiten des Klimawandels zu verhindern, weil eine solche Verpflichtung durch sie allein nicht erfüllt werden kann.

Ein neu zu schaffendes Grundrecht auf Klimaschutz müsste eine andere Zielrichtung verfolgen und es wären andere Parameter für die Beurteilung des Vorliegens eines grundrechtskonformen bzw grundrechtswidrigen Verhaltens erforderlich. Inhaltlich sollte die Gewährleistung auf eine (möglichst konkrete) Handlungsverpflichtung bezüglich der Reduktion nationaler Treibhausgasemissionen gerichtet sein. Führt man diesen Ansatz fort, sind mE drei Varianten der grundrechtlichen Ausgestaltung denkbar: Als erste Variante könnte ein grundrechtlicher Anspruch darauf eingeräumt werden, dass die Republik Österreich ihre internationalen Verpflichtungen zur Treibhausgasreduktion erfüllt. Eine zweite Variante könnte den Staat zur Erreichung eines klimaneutralen Österreichs verpflichten. Eine mögliche

---

<sup>89</sup> Siehe oben Kap 2.1.

dritte Variante könnte schließlich einen allgemein formulierten Anspruch gegenüber dem Staat auf Ergreifung angemessener Klimaschutzmaßnahmen vorsehen.

In der ersten Variante würde das Grundrecht auf Klimaschutz den Staat innerstaatlich unmittelbar zur Einhaltung der von ihm eingegangenen internationalen Verträge zum Klimaschutz – insbesondere des Pariser Übereinkommens – verpflichten. Ein solches Grundrecht auf Klimaschutz würde die Republik Österreich also dazu anhalten, ihren Teil zum internationalen Schutz des Weltklimas beizutragen. Eine derartige grundrechtliche Selbstverpflichtung erscheint zum einen geboten, weil das Pariser Übereinkommen keine gerichtliche oder gerichtsähnliche Kontrollinstanz zur Überwachung der Umsetzung der internationalen Klimaschutzziele vorsieht<sup>90</sup> und es zudem bloß eine Bemühensverpflichtung, nicht aber eine Pflicht zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzpläne normiert.<sup>91</sup> Zum anderen wurde das Pariser Übereinkommen vom österreichischen Parlament unter Erfüllungsvorbehalt gem Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG genehmigt, sodass seine unmittelbare Anwendbarkeit (im Sinne eines self-executing Charakters) ausgeschlossen ist und keine innerstaatlich wirksamen Vollzugsakte direkt auf das Abkommen gestützt werden können.<sup>92</sup> Die Verpflichtungen Österreichs aus dem Pariser Übereinkommen sind daher – ungeachtet seiner enormen Bedeutung für den Schutz des Weltklimas<sup>93</sup> – weder völkerrechtlich noch innerstaatlich justiziabel. Würde die vertragliche Verpflichtung der Republik Österreich, nämlich die notwendigen nationalen Maßnahmen zu ergreifen, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad, möglichst auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, in den Rang eines verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts gehoben, wären alle Staatsfunktionen rechtlich an diese Verpflichtungen gebunden und die Paris-Ziele damit auch innerstaatlich unmittelbar verbindlich.

In der zweiten Variante könnte ein Grundrecht auf Klimaschutz darauf ausgerichtet sein, die Republik Österreich grundrechtlich zur Herstellung der eigenen Klimaneutralität zu verpflichten. Der Begriff „Klimaneutralität“ wird vom Weltklimarat IPCC als Konzept eines Zustands definiert, in dem menschliche Aktivitäten keine Nettoauswirkung auf das Klimasystem haben.<sup>94</sup> Ein solches Ziel, bis spätestens zum Jahr 2040 ein „klimaneutrales Österreich“ zu erreichen, findet sich bereits im Regierungsübereinkommen der österreichischen Bundesregierung.<sup>95</sup>

Mit einer grundrechtlichen Verankerung des Gebots zur Klimaneutralität würde Österreich auch der vom BVerfG angestoßenen verfassungsrechtlichen Entwicklung in Deutschland folgen. Wie schon zuvor erörtert, hat das deutsche Höchstgericht in seinem Beschluss vom März 2021 ein in der Verfassung begründetes Klimaschutzgebot anerkannt und fernerhin ausgesprochen, dass der Staat aufgrund grundrechtlicher Gewährleistungspflichten dazu

---

<sup>90</sup> Sauer, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 679.

<sup>91</sup> Binder, Umweltvölkerrecht, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht (2019) 55 (82).

<sup>92</sup> Vgl. Wutscher, Art 50 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 26; Grabenwarter, Die Verteilung völkerrechtsbezogener Zuständigkeiten nach der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1995, 79 (103).

<sup>93</sup> Binder etwa spricht von einem „historischen Meilenstein“, den das Pariser Übereinkommen darstellt; Binder, Umweltvölkerrecht, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht (2019) 61.

<sup>94</sup> IPCC, Special Report: Global Warming of 1.5°C (2018), Annexes 545; [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_AnnexI\\_Glossary.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_AnnexI_Glossary.pdf)

<sup>95</sup> Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen 2020 – 2024, 72 ff.

verpflichtet ist, Klimaneutralität herzustellen. Eine gesetzliche Regelung, die bloß auf eine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, nicht aber das Ziel der Klimaneutralität verfolgt, wäre nach Ansicht des BVerfG verfassungswidrig.<sup>96</sup>

Das BVerfG hielt im Beschluss wörtlich fest: *„Art 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. [...] Um die Erderwärmung bei der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden. Denn die Treibhausgaskonzentration und der daraus über die Erderwärmung resultierende Klimawandel sind nach derzeitigem Stand weitgehend unumkehrbar. Geboten sind daher vor allem Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Sind die verfassungsrechtlichen Grenzen der weiteren Erderwärmung erreicht, verpflichtet das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot dazu, Treibhausgasemissionen auf ein für die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre neutrales Maß zu begrenzen. Insofern zielt Art 20a GG auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. [...] Art. 20a GG genießt indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Das gilt auch für das darin enthaltene Klimaschutzgebot. Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Zudem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.“*

Nach meiner Ansicht wäre es bei dieser Variante erforderlich, einen konkreten Zeitpunkt zu benennen, zu dem Österreich die eigene Treibhausgasneutralität spätestens erreicht haben müsste. Im Regierungsübereinkommen der österreichischen Bundesregierung wurde dafür das Zieljahr 2040 festgelegt.<sup>97</sup> In Deutschland wurde infolge der Entscheidung des BVerfG zum dKSG vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Mai 2021 ein „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ präsentiert, mit dem die Frist zum Erreichen der Klimaneutralität Deutschlands in das Jahr 2045 vorverlegt werden soll.<sup>98</sup> Der (derzeit zum Teil noch in Verhandlung befindliche) Rechtsrahmen der EU (Europäisches Klimaschutzgesetz) wird vorsehen, dass die Union bis 2050 klimaneutral sein muss.<sup>99</sup> Die Entscheidung, ob nach einem Grundrecht auf Klimaschutz das Ziel der Klimaneutralität bis 2040 oder aber bis spätestens 2050 zu erreichen ist, ist vor diesem Hintergrund eine rechtspolitische, die sich mE aber jedenfalls an der naturwissenschaftlichen Faktenlage orientieren müsste.

Die dritte Variante der Ausgestaltung eines Grundrechts auf Klimaschutz würde sich von den ersten beiden insoweit unterscheiden, als sie keine konkreten Klimaschutzziele oder

<sup>96</sup> BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, Rz 155.

<sup>97</sup> Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen 2020–2024, 72 ff.

<sup>98</sup> [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Glaeserne\\_Gesetze/19.\\_Lp/ksg\\_aendg\\_refe/Entwurf/ksg\\_aendg\\_refe\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/ksg_aendg_refe/Entwurf/ksg_aendg_refe_bf.pdf).

<sup>99</sup> Siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz) vom 4.3.2020, COM(2020) 80 final.

Handlungsverpflichtungen normieren, sondern „nur“ einen allgemein formulierten Anspruch gegenüber dem Staat auf Ergreifung angemessener Klimaschutzmaßnahmen vorsehen würde. Diese Konstruktion liefe darauf hinaus, dass die eigentliche Rechtsverpflichtung der Vollziehung erst durch den einfachen Gesetzgeber zu präzisieren wäre und diesem bei der Ausgestaltung der inhaltlichen Verpflichtung zum Klimaschutz dementsprechend ein Gestaltungsspielraum zukäme. Die konkrete Grundrechtsbindung wäre in dieser Variante deutlich schwächer als in den beiden anderen. Sie birgt – wie *Wiederin* es in Bezug auf soziale Grundrechte treffend formuliert hat – die Gefahr, „grundrechtlichen Lärm zu produzieren, um zu überdecken, dass es an Substanz fehlt“.<sup>100</sup>

## 5.2 Grundrechtsverpflichtete

Unter dem Schlagwort „Grundrechtsverpflichtete“ wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur erörtert, wer Adressat\*in der aus den Grundrechten folgenden rechtlichen Verpflichtungen ist. Dies ist unzweifelhaft in erster Linie der Staat. Die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte der österreichischen Verfassung binden zunächst die Staatsgewalten des Bundes und der Länder und sie verpflichten die Gemeinden. Darüber hinaus richten sie sich an alle anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, soweit diese Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt haben und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. An die Grundrechte gebunden ist die Staatsgewalt im Übrigen in allen ihren Erscheinungsformen, dh, dass die Grundrechte sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung und die Rechtsprechung binden.<sup>101</sup>

Für ein Grundrecht auf Klimaschutz bedeutet dies, dass dessen Vorgaben vom Gesetzgeber – insbesondere bei der Erlassung umweltrechtlicher Vorschriften – genauso zu berücksichtigen und umzusetzen sind wie von der Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit) im Rahmen von Einzelfallentscheidungen, etwa bei der Genehmigung von Infrastruktureinrichtungen oder Industrieanlagen.

Von Lehre und Judikatur durchgehend bejaht wird heute auch die Frage, ob die Grundrechte den Staat nicht nur im Rahmen hoheitlichen Handelns verpflichten, sondern auch dann, wenn er als Träger von Privatrechten auftritt. In diesem Sinne hat die Rechtsprechung anerkannt, dass die Grundrechte ihre Bindungswirkung gleichermaßen entfalten, wenn der Staat in privatrechtsförmiger Weise öffentliche Aufgaben besorgt.<sup>102</sup> Ein Grundrecht auf Klimaschutz würde die Gebietskörperschaften daher auch dann verpflichten, wenn sie etwa bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, im Subventionsrecht oder bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig würden.

Unter dem Begriff der Drittwirkung bzw Horizontalwirkung wird im Schrifttum der Frage nachgegangen, ob die Grundrechte über ihre „Staatsgerichtetheit“ hinaus auch im nichtstaatlichen Bereich, also für die Rechtsbeziehungen der Bürger\*innen untereinander Wirkung entfalten. Eine unmittelbare Drittwirkung in dem Sinne, dass aus Grundrechten

---

<sup>100</sup> *Wiederin*, Soziale Grundrechte in Österreich?, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Aktuelle Fragen des Grundrechtsschutzes (2005) 156.

<sup>101</sup> Siehe etwa *Berka*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2021) Rz 1248.

<sup>102</sup> Statt vieler *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>12</sup> (2019) Rz 737; *B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>5</sup> (2016) Rz 629. VfSlg 13.975/1994.

voraussetzungslos Ansprüche abgeleitet werden könnten, die eine Privatperson gegen eine andere geltend machen kann, wird in der österreichischen Literatur und von der Rechtsprechung durchwegs verneint.<sup>103</sup> Dies schließt freilich nicht aus, dass einzelne Grundrechte (so das Grundrecht auf Datenschutz gem § 1 DSG) eine unmittelbare Drittwirkung vorsehen können.

Ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht auf Klimaschutz sollte mE rein staatsgerichtet konzipiert sein, dh Bindungswirkung nur gegenüber dem Staat in all seinen Erscheinungsformen entfalten. Die Festlegung einer unmittelbaren Drittwirkung erscheint vor dem Hintergrund, dass die Verursacher\*innen der maßgeblichen österreichischen Treibhausgasemissionen äußerst divers sind, zum Teil ohnedies den unionsrechtlichen Reduktionsverpflichtungen des Emissionszertifikatehandels (EU ETS) unterliegen<sup>104</sup> und der Sektor Verkehr einen mehr als 30%igen Anteil an den gesamten nationalen Treibhausgasemissionen aufweist,<sup>105</sup> nicht zweckmäßig. Es wäre mE daher sinnvoller, dem Staat die Aufgabe zu übertragen, die Erfüllung der Treibhausgasemissionsreduktionspflichten zu gewährleisten und dabei festzulegen, in welchem Ausmaß welche Wirtschaftssektoren zum Klimaschutz beizutragen haben.

### 5.3. Prozessuale Durchsetzung des Grundrechts

Wesentliche Voraussetzung eines effektiven Grundrechts auf Klimaschutz ist die Ausgestaltung seiner Justiziabilität, also die Frage, welchen Rechtsweg Bürger\*innen beschreiten können, wenn sie sich in der ihnen eingeräumten Grundrechtsposition als verletzt erachten. Vorweg ist festzuhalten, dass die vorliegende Studie keine Änderung der vom B-VG vorgegebenen Rechtsschutzeinrichtungen intendiert. Vielmehr wird versucht, einen wirksamen Rechtsschutz im Klimaschutz in das bestehende System – insbesondere den verwaltungsgerichtlichen Rahmen – zu integrieren.

Die Herausforderung eines wirksamen Rechtsschutzes im Bereich des Klimaschutzes besteht insbesondere darin, adäquate Rechtsmittel gegen behördliche Untätigkeit vorzusehen. Denn abweichend vom Gros der sonstigen Umweltrechtsbereiche reicht es im Klimaschutzrecht gerade nicht aus, dass Betroffene allfällige Bescheide mittels Beschwerde an ein Verwaltungsgericht bekämpfen können. Wirksamer Rechtsschutz im Klimaschutz setzt voraus, dass Behörden auch dann belangt werden können, wenn diese es verabsäumen, erforderliche (generelle) Rechtsakte zu erlassen und gebotene Maßnahmen zu ergreifen, um den Ausstoß von Treibhausgasen zu verringern.

Auf welche Weise behördliche Untätigkeit im Umweltrecht innerhalb des bestehenden Verwaltungsgerichtsbarkeitssystems bekämpfbar gemacht werden kann, zeigt sich im Luftreinhaltrecht. Sowohl EuGH als auch VwGH haben anerkannt, dass der Luftqualitäts-RL

---

<sup>103</sup> Exemplarisch *Kucsko-Stadlmayer*, Allgemeine Strukturen der Grundrechte, in: Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich<sup>2</sup> (2014) Rz 46.

<sup>104</sup> Siehe dazu *Fitz/Ennöckl*, Klimaschutzrecht, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely, Handbuch Umweltrecht<sup>3</sup> (2019) 757 (790 ff).

<sup>105</sup> Siehe *Umweltbundesamt*, Klimaschutzbericht 2020 (2020) 59.



2008/50/EG ein „Recht auf saubere Luft“ zu entnehmen ist.<sup>106</sup> Dieses Recht umfasst einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Erstellung bzw Ergänzung sog Luftqualitätspläne in belasteten Gebieten, der allen unmittelbar Betroffenen sowie anerkannten Umweltorganisationen zusteht, und zwar ungeachtet dessen, dass solche Pläne nach österreichischem Recht in Verordnungsform erlassen werden.<sup>107</sup>

Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018<sup>108</sup> wurde das Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) in Reaktion auf diese Judikatur dahingehend geändert, dass sowohl anerkannten Umweltorganisationen als auch von Grenzwertüberschreitungen Betroffenen ausdrücklich Rechtsmittelbefugnisse eingeräumt sind. Damit können sie nunmehr beim Landeshauptmann/bei der Landeshauptfrau einen begründeten Antrag auf Erstellung eines Programms oder (soweit bereits ein Programm erstellt wurde) einen Antrag auf dessen Überarbeitung oder auf Anordnung von im Programm grundgelegten Maßnahmen stellen. Liegen die Voraussetzungen für die Erstellung oder Überarbeitung eines Programms vor, hat der Landeshauptmann/die Landeshauptfrau unverzüglich damit zu beginnen. Erachtet der Landeshauptmann/die Landeshauptfrau die beantragten Maßnahmen hingegen für nicht erforderlich, hat er/sie hierüber einen Bescheid zu erlassen. Dieser kann sowohl von den unmittelbar Betroffenen als auch von berechtigten Umweltorganisationen beim jeweils zuständigen Landesverwaltungsgericht bekämpft werden.

ME liegt es nahe, ein gleichartiges System des Rechtsschutzes in das Klimaschutzgesetz (KSG) zu integrieren. Dies erscheint auch völkerrechtlich und unionsrechtlich geboten, sieht doch Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention<sup>109</sup> vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit *„Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“*. Art 9 Abs 3 umfasst unzweifelhaft auch Verletzungen national definierter Klimaschutzverpflichtungen.

Nun ist es mAn jedoch nicht tunlich, ein solches (relativ detailliertes) Rechtsmittelverfahren zur Gänze im Verfassungsrang zu beschließen. Zweckmäßiger erscheint mir, allgemein den Zugang zu Rechtsschutzeinrichtungen zur Sicherung der Einhaltung (des materiell-rechtlichen Teils) des Grundrechts auf Klimaschutz verfassungsrechtlich einzuräumen, die nähere Ausgestaltung aber dem einfachen Gesetzgeber zu übertragen. Es wäre also (auch) ein prozessuales Grundrecht mit Ausgestaltungsvorbehalt.

Eine solche Konstruktion hätte zur Konsequenz, dass der Gesetzgeber verpflichtet wäre, entsprechende gesetzliche Anpassungen vorzunehmen und einen Rechtsweg zu eröffnen. Das Modell des Ausgestaltungsvorbehalts hat zweifellos den Nachteil, gegen eine vollständige Untätigkeit des Gesetzgebers nichts ausrichten zu können. Sollte sich aber im Parlament eine Verfassungsmehrheit für ein Recht auf wirksamen Rechtsschutz im Klimaschutz finden, so ist realpolitisch wohl davon auszugehen, dass sich auch für eine einfachgesetzliche Ausgestaltung eine politische Mehrheit finden wird. Ist ein entsprechender Rechtsschutz einmal

---

<sup>106</sup> EuGH 25.7.2008, C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447, Rz 39; VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096 (= RdU 2015/132 mit Anm *Schulev-Steindl*); VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074 (= RdU 2018/153 mit Anm *Fritz*).

<sup>107</sup> *Schulev-Steindl*, Das Aarhus-Beteiligungsgesetz – Ende gut, alles gut? ÖZW 2019, 14 (18).

<sup>108</sup> BGBl I 2018/73.

<sup>109</sup> BGBl III 2005/88.

einfachgesetzlich implementiert, wäre das Grundrecht auch vor seiner vollständigen Beseitigung oder wesentlichen Einschränkung durch den Gesetzgeber geschützt.

## 6. Formulierungsvorschläge für ein Grundrecht auf Klimaschutz

### 6.1. Grundrecht auf Klimaschutz

#### Variante 1

*„Jeder Mensch hat ein Recht (1) auf den Schutz seiner Person sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt (2) vor den Folgen des Klimawandels. Die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) verpflichtet sich auch in Verantwortung für künftige Generationen, (3) die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau gemäß Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens von Paris, BGBl. III Nr. 197/2016, zu begrenzen. (4)“*

#### Anmerkungen

- (1) Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich nicht bloß um eine objektivrechtliche Verpflichtung (wie bei einer Staatszielbestimmung), sondern um ein (subjektiv-öffentliches) Grundrecht handelt.
- (2) Das Grundrecht soll individuelle Interessenspositionen der Bürger\*innen (*Schutz der Person*) als auch kollektive Güter (*Bewahrung der natürlichen Umwelt*) zum Schutzgegenstand haben.
- (3) Die Wendung *„auch in Verantwortung für künftige Generationen“* ist Art 20a GG entnommen. Die Bezugnahme auf künftige Generationen erscheint notwendig, um deren notwendigen Schutz vor den Gefahren des Klimawandels zu gewährleisten und eine unverhältnismäßige Gefährdung der Freiheit heute junger oder noch ungeborener Menschen zu verhindern. Siehe dazu BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 ua, insbesondere Rz 253.
- (4) Das sog 2-Grad- bzw 1,5-Grad-Ziel ist Art 2 Abs 1 des Pariser Übereinkommens entnommen. Es handelt sich um das weithin anerkannte Ziel des internationalen Klimaschutzes.

#### Variante 2

*„Jeder Mensch hat ein Recht auf Schutz seiner Person sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt vor den Folgen des Klimawandels. Die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) ist auch in Verantwortung für künftige Generationen verpflichtet, bis zum Jahr 2040 Klimaneutralität in Österreich herzustellen. Als Klimaneutralität gilt ein Zustand, in dem*

*ein ausgeglichenes bilanzielles Verhältnis zwischen den Emissionen von Treibhausgasen und der Bindung von Treibhausgasen in natürlichen Senken besteht. (1)“*

**Anmerkung**

(1) Die Definition des Begriffes Klimaneutralität ist zum Teil einem Entwurf für ein Klimaschutzgesetz 2021 entnommen.

**Variante 3**

*„Jeder Mensch hat ein Recht auf den Schutz seiner Person sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt vor den Folgen des Klimawandels. Die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) ist auch in Verantwortung für künftige Generationen verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des Klimas zu ergreifen. (1)“*

**Anmerkung**

(1) In dieser Variante sieht das Grundrecht keine konkreten Klimaschutzziele oder Handlungsverpflichtungen vor, sondern formuliert „nur“ einen allgemeinen Anspruch gegenüber dem Staat auf Ergreifung angemessener Klimaschutzmaßnahmen, der durch den einfachen Gesetzgeber konkretisiert werden müsste.

**6.2. Recht auf wirksamen Rechtsschutz im Klimaschutz**

*„Abs 2. Erfüllt die Republik Österreich (Bund, Land und Gemeinden) die sie treffenden Verpflichtungen zum Klimaschutz nicht oder nicht vollständig, hat jeder Mensch nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen (1) das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz (2) dagegen.“*

(1) Die Formulierung „nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen“ bringt den Ausgestaltungsvorbehalt zum Ausdruck.

(2) Die Formulierung „auf einen wirksamen Rechtsschutz“ ist an Art 13 EMRK („Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz“) angelehnt.

## 7. Platzierung eines Grundrechts auf Klimaschutz

Verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte sind nicht in einem geschlossenen Teil oder Abschnitt der Bundesverfassung kodifiziert, sondern über zahlreiche Rechtsakte verstreut und finden sich folglich in verschiedenen Gesetzen wieder. Die zentralsten Grundrechte sind zum einen unmittelbar im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sowie zum anderen in zwei Grundrechtskatalogen, nämlich im Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG 1867)<sup>110</sup> sowie der ebenfalls im Verfassungsrang stehenden EMRK, verankert. Daneben finden sich thematisch zusammenhängende Grundrechte auch in „eigenen“ Bunde-Verfassungsgesetzen, so etwa im BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit,<sup>111</sup> im BVG über die Rechte von Kindern<sup>112</sup> oder im Gesetz zum Schutz des Hausrechts<sup>113</sup> (das nach Art 149 B-VG als Verfassungsgesetz gilt). Schließlich weisen auch bestimmte Verfassungsbestimmungen außerhalb von Verfassungsgesetzen einen grundrechtlichen Gehalt auf, wie etwa § 1 DSG<sup>114</sup>, § 1 Abs 1 ZDG<sup>115</sup> oder § 1 Minderheiten-SchulG für das Burgenland.<sup>116</sup>

Festzuhalten ist, dass aus rein grundrechtsdogmatischer Sicht keine „geeigneten“ oder „ungeeigneten“ Rechtsquellen bestehen, um ein neues Grundrecht zu verankern. Aufgrund historischer, systematischer und struktureller Erwägungen erscheint die Normierung eines Grundrechts auf Klimaschutz im Rahmen des Bundes-Verfassungsgesetzes oder des StGG 1867 mE allerdings weder zweckmäßig noch passend.

Angedacht werden könnte zum einen, ein Grundrecht auf Klimaschutz in das BVG Nachhaltigkeit zu integrieren. Die dortigen Bekenntnisse der umweltbezogenen Staatszielbestimmungen weisen ein inhaltliches Naheverhältnis zum Klimaschutz auf. Verankert man ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht auf Klimaschutz im Rahmen des BVG Nachhaltigkeit, so würde dies zudem eine Aufwertung desselben bewirken, weil dann nicht mehr nur rein objektiv-rechtliche Staatszielbestimmungen, sondern auch Individualrechtsansprüche Gegenstand dieses Gesetzes wären.

Zum anderen wäre eine Platzierung im Rahmen des KSG denkbar. Das Grundrecht könnte als Verfassungsbestimmung an den Anfang des Gesetzes gestellt werden, auf die sodann die einfachgesetzlichen Regelungen folgen würden. Dies würde dem Modell des DSG entsprechen, welches in Art 1 zunächst eine Verfassungsbestimmung (§ 1, Grundrecht auf Datenschutz) und in Art 2 (§§ 4 ff) die einfachgesetzlichen Bestimmungen zum Datenschutz enthält.

---

<sup>110</sup> RGBI 1867/142 idF BGBl 1988/684.

<sup>111</sup> BGBl 1988/684 idF BGBl I 2008/2.

<sup>112</sup> BGBl I 2011/4.

<sup>113</sup> RGBI 1862/88 idF BGBl 1974/422.

<sup>114</sup> BGBl I 1999/165 idF BGBl I 2019/14.

<sup>115</sup> BGBl 1986/679 idF BGBl I 2020/163.

<sup>116</sup> BGBl I 1994/641 idF BGBl I 2018/101.

## 8. Zusammenfassung

In Deutschland und in den Niederlanden haben jüngst die Höchstgerichte im Ergebnis ein Grundrecht auf Klimaschutz anerkannt und ein solches aus den nationalen Verfassungen sowie der EMRK abgeleitet. Eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz würde vor diesem Hintergrund jedenfalls keinen „nationalen Alleingang“ darstellen, sondern im Einklang mit den juristischen Entwicklungen in anderen EU-Staaten erfolgen.

Es besteht kein aus der dogmatischen Struktur von Grundrechten folgendes Hindernis, den Klimaschutz als verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht Einzelner in die österreichische Verfassungsrechtsordnung aufzunehmen.

Die inhaltliche Ausrichtung eines Grundrechts auf Klimaschutz sollte auf eine möglichst konkrete Handlungsverpflichtung in Bezug auf die Reduktion der nationalen Treibhausgasemissionen gerichtet sein. Drei Varianten der grundrechtlichen Ausgestaltung sind demnach denkbar: In einer ersten Variante könnte ein grundrechtlicher Anspruch darauf eingeräumt werden, dass die Republik Österreich ihre internationalen Verpflichtungen zur Treibhausgasreduktion erfüllt. Eine zweite Variante könnte den Staat zur Erreichung eines klimaneutralen Österreichs verpflichten. Die dritte Variante würde einen allgemein formulierten Anspruch gegenüber dem Staat auf Ergreifung angemessener Klimaschutzmaßnahmen vorsehen.

Ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Grundrecht auf Klimaschutz sollte staatsgerichtet konzipiert sein, dh Bindungswirkung nur gegenüber der Staatsgewalt entfalten.

Es erscheint zweckmäßig, allgemein den Zugang zu Rechtsschutzeinrichtungen zur Sicherung der Einhaltung (des materiell-rechtlichen Teils) des Grundrechts auf Klimaschutz verfassungsrechtlich einzuräumen, die nähere Ausgestaltung aber dem einfachen Gesetzgeber zu übertragen. Es wäre also (auch) ein prozessuales Grundrecht mit Ausgestaltungsvorbehalt.

Angedacht werden könnte, ein Grundrecht auf Klimaschutz in das BVG Nachhaltigkeit zu integrieren. Ebenso wäre eine Platzierung im Rahmen des Klimaschutzgesetzes (KSG) denkbar.

## Literaturverzeichnis

- Berka*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2021)
- Berka/Binder/Kneihls*, Grundrechte<sup>2</sup> (2019)
- Bickenbach*, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? JU 2020, 168
- Bungenberg*, Art 37 GRC, in: Grabenwarter (Hrsg), Enzyklopädie Europarecht II: Europäischer Grundrechtsschutz (2014)
- Callies* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), Kommentar EUV/AEUV<sup>5</sup> (2016) Art 37 GRC
- Damjanovic*, Soziale Grundrechte, in: Heißl (Hrsg) Handbuch Grundrechte (2009) 516
- Davy*, Folgenloses Umweltrecht (1989)
- Eberhard*, Soziale Grundrechte im Lichte der grundrechtlichen Eingriffsdogmatik, ZÖR 2012, 513
- Ennöckl*, Climate Change Litigation in Germany and Austria – Recent Developments, CCLR 2020, 306
- Ennöckl/Painz*, Gewährt die EMRK ein Recht auf Umweltschutz? juridikum 2004, 163
- Fitz*, Klimakrise vor Gericht – Klagen als ultima ratio im Klimaschutz? juridikum 2019, 105
- Fitz/Ennöckl*, Klimaschutzrecht, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely, Handbuch Umweltrecht<sup>3</sup> (2019) 757
- Fitz/Rathmayer*, Heute für Morgen – Über die Entdeckung der Generationengerechtigkeit im deutschen Grundgesetz, RdU-UT 2021, 32
- Fuchs*, Kinderrechte in der Verfassung – Das BVG über die Rechte von Kindern, in: G. Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 91
- Grabenwarter*, Die Verteilung völkerrechtsbezogener Zuständigkeiten nach der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1995, 79
- Grabenwarter*, Auf dem Weg in eine Grundrechtsgemeinschaft? EuGRZ 2004, 565
- Grabenwarter*, Risikoentscheidungen aus Sicht der EMRK, in: Hauer (Hrsg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 29
- Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention<sup>7</sup> (2021)
- Groß*, Verfassungsrechtliche Klimaschutzpflichten, NVwZ 2020, 360
- Gutknecht* in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht IV/2, Loseblatt, zuletzt 16. Ergänzungslieferung (2021) zum BVG Umweltschutz
- Gutknecht*, Das Prinzip Umweltschutz im österreichischen Verfassungsrecht, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg), Grund- und Menschenrechte II (1992) 113
- Hauer*, Risikoentscheidungen im Umweltrecht, in Hauer: (Hrsg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 51
- Holoubek*, Zur Struktur sozialer Grundrechte, in: FS Öhlinger (2004) 507

- Holoubek*, Grundrechtskompilation oder Grundrechtsreform? Gedanken zu Zielen und Funktionsbedingungen einer Grundrechtsrevision im Rahmen des „Österreich-Konvents“, in: Berka/Schäffer/Stolzlechner/Wiederin (Hrsg), Verfassungsreform – Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents (2004) 31
- IPCC*, Report: Climate Change 2014 (2014)
- IPCC*, Special Report: Global Warming of 1.5 °C (2018)
- Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2021)
- Kerschner* (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996)
- Kind*, Diskussion: Nachtfluglärm verstößt gegen Menschenrechte, RdU 2002, 20
- Kingreen* in Calliess/Ruffert (Hrsg), Kommentar EUV/AEUV<sup>5</sup> (2016) Art 51 GRC
- Kley-Struller*, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EUGRZ 1995, 507
- Kucsko-Stadlmayer*, Allgemeine Strukturen der Grundrechte, in: Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich<sup>2</sup> (2014) 77
- Madner* in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC-Kommentar<sup>2</sup> (2019) Art 37
- Meyer*, Grundrechte in Sachen Klimawandel? NJW 2020, 894
- Meyer-Ladewig*, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (2003)
- Meyer-Ladewig*, Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2007, 25
- Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (2002)
- Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>12</sup> (2019)
- Öhlinger/Stelzer*, Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Österreichs in Iliopoulos-Strangas (Hrsg), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts (2010) 497
- Pernthaler*, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg), Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen (1992)
- Pöschl*, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon – Anmerkungen zum Charta-Erkenntnis des VfGH, ZÖR 2012, 587
- B. Raschauer*, Anlagenrecht und Nachbarschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, ZfV 1999, 506
- B. Raschauer*, Umfassender Umweltschutz und Verwaltungsrecht, in: Kerschner (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996) 57
- B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>5</sup> (2016)
- B. Raschauer/Ennöckl*, Umweltrecht Allgemeiner Teil, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht<sup>3</sup> (2019) 19



*Rest*, Europäischer Menschenrechtsschutz als Katalysator für ein verbessertes Umweltrecht, NuR 1997, 209

*Roschmann*, Climate Change and Human Rights, in: Ruppel/Roschmann/Ruppel-Schlichting (Hrsg), Climate Change: International Law and Global Governance – Volume I: Legal Responses and Global Responsibility (2013) 203

*Sauer*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 679

*Sauer/Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16

*Umweltbundesamt*, Klimaschutzbericht 2020 (2020)

*Wanke-Jellinek*, Umweltbezogene Rechtsprechung des EGMR – Wesentliches aus zehn Jahren, in: Ennöckl/Niederhuber (Hrsg), Jahrbuch Umweltrecht 2017 (2017) 281

*Weber*, Grundrecht auf Umweltschutz, in: Heißl (Hrsg), Handbuch Menschenrechte (2009) 496

*Weber*, Das BVG über die Rechte von Kindern – Anmerkungen zu einem neuen Grundrechtspaket, in: FS Berka (2013) 263

*Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? ZUR 2019, 3

*Welan*, Umweltschutz durch Verfassungsrecht, in: Kerschner (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996) 31

*Wiederin*, Soziale Grundrechte in Österreich? in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Aktuelle Fragen des Grundrechtsschutzes (2005) 157

*Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259

*Wutscher* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2021) Art 50 B-VG

